

## Veränderungen des Städtesystems in der Region Berlin-Brandenburg

Keim, Karl-Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Keim, K.-D. (1995). Veränderungen des Städtesystems in der Region Berlin-Brandenburg. In H. Sahner, & S. Schwendtner (Hrsg.), 27. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie - Gesellschaften im Umbruch: Sektionen und Arbeitsgruppen (S. 577-581). Opladen: Westdt. Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-141240>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## 6. Veränderungen des Städtessystems in der Region Berlin-Brandenburg

*Karl-Dieter Keim*

Der Begriff "Städtessystem", wie er seit Anfang der 80er Jahre in Theorien der Stadtökonomie entwickelt worden ist, bezeichnet vor allem wechselseitige funktionale Beziehungen und Interdependenzen. Sie entstehen etwa aus der gemeinsamen Konkurrenz um Standortvorteile (wobei die Bedingungen der Konkurrenz großräumig, zunehmend global definiert werden). Oder es geht um Auswirkungen eines sog. Dominations-Effekts, d. h. um strategische Entscheidungen großer Wirtschaftseinheiten, die einen größeren Kreis von Städten als gemeinsames Handlungsfeld definieren. In ähnlicher Weise kann ein Dominations-Effekt aus der Sicht öffentlicher Investitionen verstanden werden; auch hier geht es um strategische Entscheidungen, die sich auf eine größere Anzahl von Städten erstrecken und deren relative Position in einem räumlichen Zusammenhang mitbestimmen. Schließlich sind auch die direkten wechselseitigen Beziehungen der Städte einer Region untereinander gemeint, die durch Transportströme, Pendlerbeziehungen oder Freizeitaktivitäten ausgelöst werden (Krätke 1994, Dunn 1980).

In dieser Betrachtung unterliegt das Städtessystem Berlin-Brandenburg gegenwärtig einem tiefgreifenden Umstrukturierungsprozeß. Er entstammt einmal den Folgen der europaweiten, teilweise globalen wirtschaftlichen Restrukturierungen, zum anderen den Transformationsprozessen, die die ostdeutschen Landschaften nach Produktivität und beruflichem Erwerb kräftig umstülpen. Beide Prozesse, Globalisierung und Transformation, treten verschränkt auf.

### *1. Brandenburgische Städte als Zentren ökonomischer Aktivitäten*

Brandenburgs Städte sind gemeinsam geschwächt *und* im Aufbruch, mehr Leistungsempfänger als Akteure. Die großräumige Konkurrenz um Standortvorteile richtet sich in steigendem Maße nach der regionsorientierten Politik der Europäischen Union. Deren Fördermittel sind in der Bundesrepublik überwiegend mittels des Instrumentariums der traditionellen Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", ohne Hervorhebung einzelner Zentren, zugeteilt worden (ein Umstand, der übrigens inzwischen auf EU-Ebene scharf kritisiert wird). Die regional wirksamen EU-Förderungen werden flankiert durch die Zuweisungen im Rahmen des öffentlichen Finanzausgleichs, durch Mittel der Städtebauförderung sowie durch die Tätigkeiten der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Brandenburg sowie der Landesentwicklungsgesellschaft Brandenburg. Die Differenzierung der Fördergebiete nach vier Klassen zeigt, daß auch die Mittelverteilung durch das Wirtschaftsministerium nach einer Anfangsphase die schwächeren Regionen in Brandenburg mit höheren Fördersätzen unterstützt als die Umlandregion von Berlin. Alle größeren Städte des Landes (mit Ausnahme von Potsdam und Brandenburg/Havel) werden danach überdurchschnittlich gefördert. Demgegenüber fallen die Finanzierungen durch privates Kapital weniger ins Gewicht (z. B. Investitionen großer Handelsketten).

Eine gemeinsame Konkurrenzsituation der brandenburgischen Städte entsteht zusätzlich dadurch, daß das Land eine Grenzregion an den Außengrenzen des Binnenmarktes bildet.

Die Datenlage für funktionale Beziehungen der Städte untereinander und zu Berlin ist insgesamt prekär. Ich gebe einige erste Hinweise über die sechs regionalen Entwicklungszentren (Frankfurt/O., Cottbus, Jüterbog/Luckenwalde, Brandenburg/Havel, Neuruppin, Eberswalde-Finow); sie können auf keinen Fall als empirische Überprüfung der raum- und wirtschaftstheoretischen Aussagen gelten.

Ein zuverlässiger Indikator ist die Angebotsstruktur und die Inanspruchnahme der Verkehrswege zwischen den regionalen Zentren und Berlin sowie der Zentren untereinander. Danach ist die jeweilige Zuordnung zu Berlin deutlicher ausgeprägt als der Zusammenhalt zwischen den Städten. Doch gerade hierin besteht eine Gemeinsamkeit: die jeweilige Bindung an Berlin konstituiert eine spezifische wirtschaftsräumliche Position, die in Relation zu der jeweiligen Position der anderen Entwicklungszentren gestellt werden muß. Quantifizierbare Aussagen lassen sich dazu im Moment nicht treffen.

Ein weiterer Indikator ergibt sich aus der Allokation der öffentlichen Investitionsmittel nach Schwerpunkten. Daraus resultieren stadträumliche und stadtökonomische Chancen für verbesserte, partiell durch Bündelung verstärkte Entwicklungen. Insbesondere sind hierbei, betrachtet nach Standorten, Größe und Investitionsvolumen, zu nennen: Universitäten und Fachhochschulen (explizit als Mittel der Strukturpolitik eingesetzt), größere Einrichtungen der technischen Infrastruktur (Ver- und Entsorgung, z.B. gemeinsame Energieversorgung), Umnutzung ehemaliger Militärfächen (in allen größeren Städten vorhanden), überlokale Gesundheits-, Bildungs- und Sozialeinrichtungen (z.B. Spezialkliniken, Berufsschulen), größere Behördenzentren (z.B. Landesanstalten). Diese bedeutsamen Strukturverbesserungen sind bisher lediglich im Hochschulbereich erfolgreich begonnen; im technischen Bereich und bei der Flächenkonversion besteht ein enormer Modernisierungsbedarf.

Beispielhaft ein kurzes Profil des regionalen Entwicklungszentrums Neuruppin (ca. 34.000 Einwohner): Seit 1989 hat dort die Bevölkerung um etwa 3 % abgenommen (etwas günstiger als im Landesdurchschnitt Brandenburgs). Die Arbeitslosigkeit im Arbeitsamtsbezirk Neuruppin lag im Herbst 1993 bei 18 %, die zweithöchste Rate im Land Brandenburg (Durchschnitt 15,4 %). Frühere strukturbestimmende Betriebe sind liquidiert worden oder arbeiten mit stark verringerter Belegschaft. Die wichtigsten Betriebe beschäftigten 1989 noch 6870 Personen, Ende 1993 waren es 720 Erwerbstätige. Auch die Beschäftigtenstruktur insgesamt hat sich deutlich verschoben: Industrie und produzierendes Handwerk sind in ihrem relativen Anteil von 32 % (1989) auf 8,6 % (Ende 1992) gesunken. Auch der Anteil der Land- und Forstwirtschaft hat sich auf die Hälfte reduziert. Zugenommen haben dagegen der Handel und insbesondere die Dienstleistungen, deren Anteil sich auf mehr als 50 % erhöht hat. Das Arbeitsplatzangebot staatlicher bzw. kommunaler Einrichtungen gilt bereits heute als das wichtigste Stabilisierungselement innerhalb des regionalen Arbeitsmarktes. Die Stadt erhofft sich, Sitz weiterer überörtlicher Behörden zu werden und eine Fachhochschule zu erhalten. Die Option für Forschung und Ausbildung wird unterstrichen durch ein Technologie- und Gründerzentrum. Dagegen soll die Traditionslinie als Garnisonstadt (mehr als 250 Jahre) nicht fortgeführt werden. Die zeitliche Entfernung zum Flughafen Berlin-Tegel beträgt 50 Auto-Minuten; durch eine (angestrebte) Einbindung Neuruppins in das künftige Regionalbahnsystem wäre Berlin-Mitte in ca. 35 Minuten zu erreichen. Als Stärken Neuruppins werden von lokalen Akteuren angesehen: ein hochwertiges Naturraumpotential, eine gute Qualifikationsstruktur, deren Ausrichtung jedoch nur noch teilweise mit den künftigen Entwick-

lungschancen übereinstimmt, eine hohe Wohnortverbundenheit der Menschen, eine überdurchschnittlich junge Bevölkerung. Die Schwächen liegen in einigen Defiziten der Infrastrukturausstattung sowie im Fehlen zukunftsorientierter Wirtschaftsbereiche.

## 2. Politische Steuerung: Landes- und Regionalplanung

Seit Dezember 1992 haben sich das Land Brandenburg und das Land Berlin darauf verständigt, daß die Region nach dem Leitbild der sog. Dezentralen Konzentration räumlich entwickelt werden soll. Die einzelnen Ministerien verpflichteten sich, ihre ressortspezifischen Leitlinien auf dieses raumordnerische Leitbild auszurichten und es bei Fachplanungen und bei der Fördermittelvergabe zu berücksichtigen. Im kürzlich abgeschlossenen Staatsvertrag zwischen Berlin und Brandenburg wurde die landesplanerische Linie bestätigt.

Mit dem genannten Konzept steht nicht eine bloße Wachstumspolitik im Vordergrund, vielmehr das Ziel, bei einer ausbalancierten Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in der Region die ökologischen Ressourcen zu entlasten und ebenso eine Ausgleichsfunktion für den Agglomerationsraum Berlin zu schaffen. Die politische Steuerung versucht also eine polyzentrale Landesentwicklung, die in spürbarem Umfang die herkömmlichen räumlichen Prozesse der Suburbanisierung und der ressourcenverbrauchenden Siedlungsstrukturen vermeiden will. Im Mittelpunkt stehen die sechs regionalen Entwicklungszentren. Durch eine Bündelung von Investitionen und Förderungen in diesen Zentren und ihren umliegenden Gemeinden soll eine Stabilisierungs- und Entwicklungsfunktion begünstigt werden, gleichzeitig eine Scharnierfunktion zwischen Berlin und den außerhalb Brandenburgs gelegenen Zentren und Wirtschaftsräumen. Es leuchtet unmittelbar ein, daß durch diese Konzeption in den öffentlich gelenkten Entwicklungsstrategien eine Gemeinsamkeit unter den sechs Städten Brandenburgs hergestellt wird.

Von Anfang an war die Frage in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion umstritten, ob dieses Konzept der Dezentralen Konzentration praktisch durchsetzbar sei. Mehrere Gutachten versuchten aufzuzeigen, daß sich die wirtschaftliche Entwicklung der Region zwangsläufig auf die nähere Umgebung Berlins konzentrierte. Richtig ist, daß ein leistungsfähiges brandenburgisches Städtensystem nur dann schrittweise realisiert werden kann, wenn es gelingt, die Entwicklung in Berlin selbst und im näheren Berliner Umland sinnvoll zu begrenzen. Beides geschieht bisher kaum: Berlin fühlt sich wegen der eigenen wirtschaftlichen Schwächung aufgefordert, alle verfügbaren Flächen für gewerbliche Ansiedlungen und für Wohnungsneubau zu mobilisieren. Die brandenburgischen Ministerialabteilungen haben seither Flächenansprüche im engeren Verflechtungsraum mit Berlin relativ großzügig genehmigt und dadurch die planerischen Vorstellungen konterkariert. Die Städte Brandenburgs können bisher (mit Ausnahme von Cottbus und Potsdam) die Erwartungen, Träger einer wirtschaftlichen und sozialkulturellen Entwicklung in einem dünnbesiedelten Raum zu sein, nicht erfüllen.

All dies sagt jedoch nichts Definitives über den Wert der angestrebten polyzentralen Landesentwicklung aus; denn diese rechnet mit einem Zeithorizont von 25 bis 30 Jahren und kann nicht an der Realität von 3 Jahren gemessen werden. Empirische Evaluierungen stehen noch aus. Erkennen läßt sich, daß die eher einem top-down-Modell verpflichteten landesplanerischen Konkretisierungsschritte (über verschiedene, mit Berlin abgestimmte Entwicklungsprogramme derzeit ein allmähliches Gegengewicht erlangen durch die Mitwirkung auf der kommunalen Ebene. Sol-

che bottom-up-Aktivitäten scheinen sich weniger über die Organe der Regionalplanung auszubilden (die mit großem Zeit- und Abstimmungsaufwand, mehr standardisiert als projektbezogen vorgehen) als durch eine Mobilisierung der größeren Städte. Der Blick der örtlichen PolitikerInnen und PlanerInnen beginnt sich, über die eigene Situation hinaus, auf die Perspektiven der Gesamtregion und auf mögliche Gemeinsamkeiten mit anderen Städten zu richten. Das scheinbare Entweder-oder von Konkurrenz und Kooperation ist einem vorsichtigen Sowohl-als-auch gewichen; die gemeinsame Betroffenheit durch Strukturbrüche und wirtschaftlichen Niedergang führte zu der Bereitschaft, nach Handlungsfeldern zu suchen, die auch in begrenztem Umfang eine überlokale Politik ermöglichen. Als ein solches horizontales Verhandlungssystem hat sich vor kurzem eine "Arbeitsgemeinschaft der Regionalen Entwicklungszentren" gebildet. Sie möchte versuchen, die verschiedenen Fördermittel, möglichst gebündelt, stärker in ihre Städte zu lenken, Gegentendenzen im Land politisch abzuwehren und für einige Themen im Sinne einer interurbanen Kooperation gemeinsame Handlungsprogramme zu entwickeln. Über unterschiedliche Vernetzungen soll ein System flexibler, die Gesamtregion stärkender und deutlich "von unten" bestimmter Strategien erreicht werden. Gelingt dies nach und nach, werden die größeren Städte Brandenburgs auch auf neue Weise ihre wechselseitigen Beziehungen zu Berlin definieren können. Denn das ist klar: sie sind und bleiben den zentripetalen wie den zentrifugalen Kräften der Metropole ausgesetzt.

### 3. Diskussion

Trotz der noch spärlichen empirischen Basis ist deutlich geworden, daß sich die Figur des Städtesystems weniger aus den wirtschaftlichen Aktivitäten oder den engen sozialen Beziehungen erschließen läßt als vielmehr aus einer in mehrfacher Hinsicht gemeinsam geteilten Lage mit hohem Anpassungsdruck und mit der Rolle des Empfängers von Transferleistungen, allerdings auch aus ersten Schritten zu einer gemeinsamen politischen Steuerung. Der Dominations-Effekt durch die Strategien der wirtschaftlichen Akteure und durch die staatlichen top-down-Planungen scheint sich langsam hin zu partiell selbstdefinierten Strategien zu wandeln. Ob dies tragfähig gelingt, wird insbesondere abhängen von der Unterstützung der Bewohnerschaft und von einer geschickten, ausbalancierten Politik der lokalen Akteure. Hilfreich sind Orientierungen, die scheinbar Widersprüchliches aufeinander zu beziehen vermögen: Kommunen sind nicht nur Vollzugsorgane, sie sind auch die örtliche Ebene der Vergesellschaftung, und sie sind Entwicklungsagenturen. So schälen sich, Berlin inbegriffen, die Umrisse eines regionstypischen, aktiven Städtesystems heraus.

Wenn die Stadt- und Regionalsoziologie solche Prozesse analysiert, so sollte sie in diesen Zeiten das radikalen Umbruchs mit ihrem Fachwissen an den Diskursen um die künftige Entwicklung mitwirken. Heute werden Strukturentscheidungen mit langfristigen Effekten getroffen. Die westdeutschen Erfahrungen lehren, rechtzeitig Handlungsvorschläge und reflexives Wissen anzubieten, um zu vermeiden, daß wir zehn Jahre später wiederum die problematischen Folgen einer Stadtentwicklung beklagen, mit der wir nichts zu tun haben wollten. Wir sind längst Teil der Handlungssysteme, ob wir unser Wissen explizieren oder nicht.

---

**Literatur**

- Berger, Hartwig (1993), Wachsende Stadt im schrumpfenden Hinterland. In: Kommune, Heft 9, S. 9-11.
- Dunn, Edgar S. (1980), The Development of the U.S. Urban System. Baltimore.
- Hennings, Gerd/Jessen, Bernd/Kunzmann, Klaus R. (1981), The Promotion of Relief Poles. In: Applied Geography and Development, Vol. 18, S. 7-29.
- Keim, Karl-Dieter (1993), Stadt- und Siedlungserweiterungen in der Umgebung von Metropolen. In: REGIO Nr. 2, hg. vom Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung. Berlin, S. 7-50.
- Krätke, Stefan (1994), Stadtsystem im internationalen Kontext und Vergleich. In: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hg.), Kommunalpolitik. Opladen, S. 176-193.

Prof. Dr. Karl-Dieter Keim, Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Wallstraße 27,  
D-10179 Berlin

